

어촌 종합개발사업 (해양수산부)

방 기 혁

어촌개발과장

I. 漁村의 現況

우리나라의 海岸線의 길이는 11,542km이고, 이러한 沿岸域에 사는 인구는 12621천명으로써 全 人口의 29.2%가 바닷가에서 살고 있다(주1).

수산청에서 관심을 가지는 漁村이란 이러한 沿岸域 중에서 沿岸 都市를 제외한 지역 즉 沿岸漁村을 말하는데, 어촌의 일반적인 特徵이란 경영 규모가 영세하고 교통등이 불편하며 定住環境등이 열악하다는 농촌과 같은 여러 여건 이외에도, 또한 바다를 끼고 있다는 것, 배후 평탄지가 극히 좁다는 것, 주로 어업에 의존하고 있다는 것 등 추가적이고 독특한 여러 特徵도 갖고 있다.

어촌에는 수산업협동조합법에 의하여 漁村契라는 조직을 설립할 수 있도록 되어 있어, 1996년 1월 현재 전국에 1,684개의 漁村契가 설립운영되고 있으며, 어업활동은 이 어촌계를 母體로 하여 행하여지고 있다.

漁業活動은 크게 잡는 어업과 기르는 어업으로 나눌 수 있는데, 잡는 어업이 水産資源의 한계상 거의 停滯狀態에 있어, 1970년대부터는 수산정책의 주안점이 기르는 어업쪽으로 옮겨 왔다. 즉, 수산청에서는 미역, 김, 바지락, 굴, 광어, 조피볼락 등의 採芻 또는 受精 그리고 養殖하는 기술을 개발 보급하고 그 시설비 또는 운영비를 지원함으로써 어업이 발전하고 漁家所得이 증대되도록 지속적인 정책을 추진하여 온 것이다.

그러나 이러한 수산정책의 노력에도 불구하고 漁業家口는 계속 줄어들어 1980년 당시의 15만7천 家口가 1993년에는 11만3천가구로 줄어들었고, 또 漁家所得도 1980년 당시에는 농가소득의 96% 수준이던 것이 1993년에는 14,432천원으로 農家所得의 85% 수준으로 낮아지고 말았다.

漁家所得이 계속 낙후되고 있는 근본이유는, 첫째 어업생산을 지원해 주는 基盤施設이 극히 부족하다는데 있다. 어선을 육지에 댈 수 있는 船着場, 어선이 어획한 수산물을 육지에 올릴 수 있는 物揚場 등이 턱없이 부족하고, 어촌에는 어업용 창고, 냉동공장, 수산물 가공시설 등도 크게 모자라는 실정에 있어 생산을 위한 基盤施設이 부족하고 부가가치를 높일수 있는 手段이 없는 실정에서, 소득증대를 기대하는 것은 애초부터 무리였다고 하여야 할 것이다.

둘째, 어촌은 觀光 잠재력이 큼에도 불구하고 이를 체계적으로 개발하지 못하여 漁家所得에 별로 기여하지 못하고 있기 때문이다. 農漁村觀光은 1회 1명당 평균 약 3만원이 소요되는데, 이 중 18,900원이 어촌의 소득으로 귀속된다고 하며 (주2), 농어촌지역에로의 觀光需要는 급격히 늘어나 2001년에는 약 2억 13백만명이 될 것으로 추정되고 있다. (주3)

어촌의 어업생산기반시설의 充足率(1992년 현재)

구 분	방 과 제	선착장	물양장	냉동공장	가공시설	공동창고
기본필요량	174m	162m	534m ²	10톤	356평	165평
현재 시설	97	107	320	0.5	103	80
충 족 율	56%	66%	60%	5%	29%	48%

(출처) 1994 수산청 협동조합과, 『漁村實態調査 結果』

지금까지는 景觀은 農漁村에서 즐기고 滯留는 都市에서 한다는 식의 관광패턴을 그대로 放任해오므로써 어촌이 觀光이라는 주요한 부업소득을 상실해 왔다고 하지 않을 수 없다.

Ⅱ. 漁村綜合開發 事業의 推進經緯

어촌지역소득의 상대적 劣位, 정주환경의 劣惡에 관하여 水産廳이 본격적으로 관심을 갖기 시작한 것은 1987년 무렵이다.

본래 水産廳의 役割이란 "어업"이라는 산업의 진흥에 그 重點이 주어져야하고, "어촌개발"이라는 지역개발 문제는 地方政府의 기본역할이어야 함은 재론할 필요도 없는 것이겠지만, 1980년대초부터 시작된 漁村의 가속적 낙후현상 後進化에 대하여 중앙정부로서 더 이상 방치할 수 없다는 절박감이 크게 작용한 것이다.

이리하여 시작된 것이 어촌종합개발 示範事業이다. 어촌사회에 어떤 求心點을 주어 주민의 관심을 다시 일깨우고 어촌이 자활하려는 의지를 끌어낼 수 있도록 정부차원에서 일정규모의 투자재원을 지원하므로써 마을사람들이 이러한 재정지원을 바탕으로 마을 宿願事業이나 所得增大 事業을 추진할 수 있도록 하자는 내용이 기본전략이다.

즉, 全國에서 바다를 끼고 있는 市郡이 65개임을 고려하여, 1개 市郡에 1개 漁村契씩 65개 어촌계를 선정하고, 이 漁村契마다 국고 70%, 지방비 30%를 각각 財源으로 하는 3억원을 지원하여 그 사업의 성과를 지켜본다는 것이다. 이 시범사업에 소요되는 총예산이 195억원(실제 집행액은 187억원) 이었는데, 재원조달의 어려움을 고려하여 1988년부터 1992년까지 5개년에 나누어 실시하였다.

시범사업의 結果, 이 사업은 상당한 成果를 거두었다고 평가되었다. 시범사업이 착수된 65개 어촌계 중에서 27개가 年평균 15%이상의 높은 所得增加率을 기록하였을 뿐 아니라, 그 보다는 어촌의 노인, 부녀, 장년, 청년들이 이 사업을 통하여 마을의 來日을 설계하고 협의하는 중요한 契機를 만들었음을 알게 된 것이다. 그 3억원을 어떻게 사용하는 것이 마을 발전에 가장 크게 이바지할 것인가에 대하여 마을 사람들이 토론을 벌이고, 설치된 어류양식장, 수산물 가공공장, 수산물 판매장의 운영방법에 대하여 의견을 교환함으로써 마을에 活氣를 불어 넣은 것이었다.

이러한 成果를 바탕으로, 수산청에서는 어촌종합개발사업의 本格 實施를 추진하였는데 이 사업을 全國의 모든 漁村에까지 확대하겠다는 것이었다. 그러나 이 사업의 本格 實施에는 방대한 財源이 소요되는 것이어서, 全國의 1,684개 어촌계 모두에 이 사업을 실시하는데는 5,000억원의 예산이 필요한 것으로 計算되었고, 1993년도에는 예산 확보의 어려움으로 부득이 이 사업이 잠시 中斷되지 않을 수 없게 되었다.

어촌종합개발사업의 本格 實施를 위한 財源確保에 질치부심하던 1994년도에, 農漁村特別稅의 新設은 가뭄에 단비와 같은 것이었다. 1994년 7월 農特稅 재원 15조원 중 5,035억원을 漁業競爭力 強化施策의 일환으로 어촌종합개발에 투자하기로 확정되었다.

어촌으로서는, 금후 10년간 이 財源으로 어촌과 어업의 낙후를 극복할 수 있는 중도한 전기를 맞이하게 되어, 1987년 이후 현안으로 되어왔던 어촌종합개발사업이 본격적인 軌道에 오르는 매우 뜻깊은 정책적 배려가 주어 졌다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 漁村綜合開發事業의 內容

1995년부터 본격적으로 실시되고 있는 어촌종합개발사업은 漁村에 活氣를 되살리고 취약한 漁業生産基盤施設을 확충을 기반으로 여러가지 所得源을 개발함으로써 漁村의 平均 所得을 5년 이내에 都市勤勞者의 소득수준으로 끌어올리자는데 그 목적을 두고 있다.

사업비는 총 10년간 5,300억원이고, 1개 圏域當 35억원을 지원하되, 이 중 국고보조는 50%, 지방비보조(교부금)는 45%, 나머지 5%는 어업인 자담으로 되어있는데, 연차별 투자계획은 다음과 같다.

사업비 支援의 구체적인 節次는 ① 圏域設定 → ② 圏域別 優先順位 決定 → ③ 年도별 事業對象圏域으로 選定이라는 세 가지 단계를 거치도록 되어 있는데, 자연 경관, 인근어장의 경제적 투자가치 등 개발 잠재력은 있으나 아직까지 開發이 이루어

(권역, 백만원)

사업량(권역)	'95	'96	'97	'98	'99~2004	합 계
		15	15	15	15	90
계	52,500	52,500	52,500	52,500	320,000	530,000
국고 보조	26,250	26,250	26,250	26,250	160,000	265,000
지방비 보조	23,625	23,625	23,625	23,625	144,000	238,000
어업인 자담	2,625	2,625	2,625	2,625	16,000	26,500

(출처) 1994 수산청 협동조합과, 『漁村實態調査 結果』

지지 아니한 어촌지역을 대상권역으로 설정하도록 하였다.

이 圏域 設定作業은 1995년도에 이미 완료하였다. 全國의 1,684개 漁村契 中 상기 요건을 충족하는 어촌계 1,207개를 對象으로 하여 219개 권역을 설정하였는데 1개 권역의 평균 크기는 55개 漁村契 마을이라고 할 수 있다.

이어서, 설정된 219개 圏域에 대하여는 어느 권역부터 사업비를 支援할 것인지에 관한 優先順位도 정하도록 되어 있는데, 이 권역별 우선순위 決定作業도 농어촌발전심의회 審議를 거쳐 1995년도에 이미 작업이 完了되었다. 이 우선순위는 소득이 상대적으로 낮고 수산업 생산기반시설이 부족한 곳부터 먼저 選定하도록 하고 있는 관계상, 島嶼僻地에 소재하는 어촌부터 먼저 사업이 실시될 수 있도록 배려되었다.

년도별로 확보된 豫算의 範圍內에서 당해년도 사업대상 권역을 선정하는데, 選定된 圏域에 대하여는 1개 권역당 35억원을 한도로 어선계류시설, 해안시설, 어촌환경시설, 수산업 관련 陸上施設, 어촌 부업시설, 바다 底質改良 固定物시설, 水産資源 造成시설의 확충·정비를 위한 각종 세부사업을 실시할 수 있으며, 細部事業의 구체적인 單位事業(예컨대 어선계류시설의 단위 사업으로는 선착장, 물양장, 방파제, 방사제, 방조제, 안벽, 선양장 등)은 漁村 주민 스스로 결정하도록 되어 있다.

한편 이러한 漁業人 自律方式의 추진에서 발생할 수 있는 工事不實 등 제반 副作用을 예방하고 보조금 예산을 효율적으로 사용하도록 하기 위하여, 事前에 종합적인 基本計劃을 수립하도록 규제하고 있을 뿐 아니라 각각의 單位事業에 대하여 設計 圖書를 작성하여 전문 기술직 공무원의 심사를 받도록 하고 있고, 水産研究所 또는 漁村指導所에게 조사 및 기술지원을 받도록 하고 있으며, 市道(市郡)職員이 工事監督을 하도록 하고 있다.

지금까지 어촌종합개발사업의 全體 體系에 대하여 설명하였는데 요약하면 이 사업은 크게 두가지 特徵을 갖고 있다고 볼 수 있다.

첫째는 漁業人 自律方式으로 사업을 추진한다는 것이라 할 수 있다.

즉, 政府나 地方自治團體가 미리 어떤 사업을 결정하여 일방적으로 어업인에게 시혜를 베푸는 從前의 사업방식과는 달리, 이 사업에서는 漁業人이 어업과 어촌에 절실한 單位事業이 무엇인지를 스스로 협의 결정하도록 하고, 정부나 지방자치단체는 그 所要되는 資金을 공급하고 工事를 감독하는 내용으로 되어 있다는 것이다. 漁業人들이 이 事業을 歡迎하고 誘致競争을 벌리는 根本 原因은, 이 사업이 바로 어업인 자율방식으로 사업을 추진하기 때문일 것이다. 어촌종합개발사업의 두번째 特徵은 事業圏域을 設定하고 支援 優先順位를 정하여 사업비가 分散投資되는 것을 막았다는 것일 것이다. 예컨대, 從前의 새마을사업을 예로 들면, 限定된 사업비를 군, 면, 리로 모두 쪼개고 나누다 보니 모든 마을이 거의 매년 사업비의 일부를 받기는 하나 그 절대액이 너무 적어 마을로서는 사업다운 사업을 제대로 해보지 못하는 경우가 적지 않았다. 어촌종합개발사업은 이러한 病幣를 사전에 예방하기 위해 특정한 어촌지역에 사업비가 集中되도록 事業圏域을 설정하고 支援 優先順位를 정함으로써, 사업비 35억원이 분산투자되는 것을 막는 못하도록 制動裝置를 강구한 것이다. 사실 地方自治制度의 본격 실시에 따라 대부분의 다른 사업들이 시·군·읍·면·리별로 分散投資되고 있는 현실을 생각하면, 집중투자를 可能하게 하는 이 事業體制의 優秀性은 매우 돋보이는 것이라고 할 수 있을 것이다.

한편, 이 사업에도 두가지 어려움을 안고 있는데, 첫째, 당초 政府에서 推算한 總事業費는 35억원×150개 권역 즉 5,250억원이었는데, 실제로 사업권역을 설정하고 사업비를 계산해 본 결과 實際로 필요한 總事業費는 50억원×250개 圏域 즉 1조 2,500억

원으로 밝혀져, 금후 추가로 7,250억원의 財源을 確保하는 문제이다.

현재 확보되어 있는 5,250억원도 農特稅의 新設이라는 획기적인 정책적 배려의 결과로 어렵게 확보된 國民的 誠金이라는 것은 충분히 인식하고 있으나, 어촌의 종합개발이라는 國土均衡開發의 필요성을 고려할 때 추가 필요재원 7,250억원도 어떤 형태로든 반드시 확보되어야 할 것으로 생각한다.

이 사업의 두번째 어려움은 一線 市郡과 漁業人들이 모든 것을 이 사업으로 해결하려고 이 사업에 지나치게 의존하려고 한다는 것이다. 예컨대 도로확장과 포장, 어항개발 등 大規模投資가 소요되는 단위사업은 그 목적에 맞는 個別事業이 別途로 있음에도, 이 어촌종합개발사업에 의한 사업비로 그러한 道路, 漁港사업을 추진하려고 함으로써, 어촌의 活氣回復과 所得向上이라는 본래의 목적에 쓸 자금의 액수를 줄어 들게 하는 것이다.

수산청으로서 一線 市郡과 漁業人들에게 그들이 마을개발과 소득증대에 이용할 수 있는 中央政府의 다른 사업들이 어떤 것이 있는지를 구체적으로 紹介해 줌으로써 그들의 이 사업에의 지나친 의존을 완화해 나가고자 생각하고 있으나, 一線 市郡과 漁業人들도 차분히 그리고 전체적으로 문제를 생각하는 智慧가 있어야 할 것이다.

Ⅳ. 漁村綜合開發事業에 대한 要約

어촌종합개발사업에 대한 漁業人의 認識은, 이 사업이 建國이라 어촌에 대한 최대의 지원이고 실제로 어업인과 어촌의 피부에 와닿는 施策이라는 것이다. 실제로 이 사업을 실시한 어촌에서는 마을에 活氣가 돌아오고 所得增大의 期待가 팽배해 있음을 느낄 수 있다.

수산청에서는 1988년부터 '92년까지 5개년간 示範事業을 실시하였을 뿐 아니라, 1994년 農特稅에 의한 지원이 결정되므로써 이 사업에 박차를 가해 '95년부터는 정규적사업으로 시행되고 있고, '96년 현재까지는 당초 계획된 30개 권역보다도 더 많은 38개 권역에서 이 사업이 실시됨으로써 어업인의 기대에 副應하고 있다. 정부의 적극적인 事業 實施에 따라 차레를 기다리는 권역에서는 정부의 순차적인 사업 실시를 굳게 믿고, 그날이 오기를 손꼽아 기다리고 있는 것이다.

水産廳으로서 長기에 걸쳐 어렵게 조성된 信賴關係를 반드시 살려 나가도록 계속 이 事業을 충실히 施行할 것이며, 그리고 追加 所要事業費를 確保하도록 최대한 노력하고자 한다. 뜻이 있는 곳에 길이 있다는 평범한 眞理를 굳게 믿으며, 어촌개발의 當爲性은 國民 모두에게 認定받을 수 있을 것으로 믿고 있다.

(참고문헌)

- 주 1) 국토개발연구원, 『해안편람』 1990
- 주 2) 농촌경제연구원, 『농업부문 총량지표 중장기 전망』 1994
- 주 3) 한국관광공사, 『농어촌관광 활성화방안 연구』 1996